בידיים טובות
המטה להשקעה בגיל הרך

תקציר מנהלים:

הצעה לתוכנית לאומית לחינוך לגילי לידה עד שלוש

אוגוסט 2026

תקציר מנהלים: **הצעה לתוכנית לאומית לחינוך לגילי לידה עד שלוש**

ההצעה לתוכנית לאומית פותחה על ידי שותפות "בידיים טובות – המטה להשקעה בגיל הרך", אשר הוקמה על ידי עמותת "121 - מנוע לשינוי חברתי". ההצעה מבוססת על מחקר השוואתי של מערכות החינוך לגיל הרך במדינות מפותחות, לצד בחינה מקיפה של המצב בישראל, ונבנתה בשיתוף עשרות ארגונים, אנשי מקצוע, חוקרים ונציגי המגזר הציבורי, העסקי והפילנתרופי.

מערכת החינוך לגילי לידה עד שלוש בישראל נמצאת במשבר מתמשך. ישנו משבר כוח אדם חמור בתחום, ההשקעה הציבורית ואמות המידה בישראל נמוכות משמעותית מהמקובל במדינות המפותחות, משפחות נושאות ברוב העלות הכלכלית, וכשליש מהפעוטות שוהים במסגרות שאינן מפוקחות כלל. מצב זה פוגע בהתפתחותם של מאות אלפי ילדים, מעמיק פערים חברתיים ומצמצם את פוטנציאל הצמיחה של המשק.

הצעה זו מבקשת ליצור שינוי תפיסתי ומערכתי ולהגדיר את ההשקעה בחינוך הגיל הרך כיעד עדיפות לאומית. בבסיס ההצעה שלוש מטרות מרכזיות:

חינוך איכותי - שיפור אמות המידה במעונות כך שיהיה קרוב למקובל במדינות המפותחות, באמצעות: הקטנת מספר הילדים בקבוצות והגדלת מספר המחנכות בהן, שיפור רמת ההכשרה של המחנכות ושכרן, והרחבת שטח הכיתות.

חינוך מסובסד - הרחבת ההשקעה הציבורית והפחתת תשלומי ההורים באמצעות מנגנון סבסוד המבוסס על יכולת כלכלית, כך שכל משפחה תוכל לבחור מסגרת איכותית.

חינוך נגיש - הבטחת מקום במסגרת איכותית לכל משפחה שתבחר בכך, באמצעות הרחבת האחריות והמימון המדינתי לכלל הרשויות המקומיות. אלו יחויבו לדאוג להיצע מעונות בהתאם לביקוש המקומי.

הערכתנו היא כי יישום מלא של התוכנית ידרוש תוספת תקציבית של כ־8 מיליארד ש"ח בשנה. יישומה צפוי להניב למשק הישראלי תועלת כלכלית של יותר מ- 14 מיליארד ש"ח בכל שנה, לצד שיפור בהישגי הילדים, צמצום פערים חברתיים, הגדלת השתתפות ההורים בעולם העבודה וחיזוק הצמיחה ארוכת הטווח.

אנו קוראים להקמת צוות בין־משרדי בראשות משרד החינוך, אשר יגבש תוכנית לאומית וימליץ על הצעדים הנדרשים ליישומה. אנו מאמינים כי צעדים אלו ייצרו שינוי דרמטי בחינוך לגיל הרך בישראל ויהפכו אותו למנוע צמיחה למדינה.

תודה מקרב לב לוועדת ההיגוי ולחברות בשותפות "בידיים טובות" המופיעות מטה.

עורכי המחקר: רועי מאור, רות שטרן-קטרי, דולב כנען
עריכת לשון: הילה מלחי
עיצוב: לירון אוריאן

בידיים טובות
המטה להשקעה בגיל הרך

השותפים במטה בידיים טובות

ועדת היגוי:

121
Yad Hanadiv יד הנדיב
freesbe
BERACHA
קרן רשי RASHI FOUNDATION
Van Leer FOUNDATION
קרן משפחת שעשוע Shashua Family Foundation
רם ושולמית עמר Ram & Shulamit Amar
אנדראה והווארד פינגר Andrea & Howard Finger

שותפים:

האוניברסיטה העברית בירושלים THE HEBREW UNIVERSITY OF JERUSALEM
בית הספר לחינוך ע"ש שלמה (סימור) פוקס
יעדים לצפון מיסודה של קרן רשי
ברנקו וייס חינוך. חשיבה. יזמה
סמינר הקיבוצים
הגן הקיבוצי
הבינתחומי הרצליה
המכון לגיל ינקות ע"ש זיאמה ארקין
דואט מרחב רפלקטיבי ליחסים
אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
ילדותא הארגון לחינוך בגיל הרך
התחלה חכמה
החברה למתנ"סים شركة المراكز الجماهيرية
גושן GOSHEN
בריאות ורווחת הילד בקהילה
המועצה לשלום הילד National Council for the Child
OMEP עמותה ישראלית למען הילד בגיל הרך
בדרך לגן
עמותת אמהות למען אמהות Mothers for Mothers
דיאלוג
המעבדה לחקר הגיל הרך בית הספר לחינוך ע"ש חיים זאבן קונסטנטינר אוניברסיטת תל אביב
איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות
הקרן לעידוד יוזמות חינוכיות
מרכז הפעויט
מינוע לגיל הרך ערן
פעמונים מעונות קהילתי עקיים
ארץ עיר יזמות קהילתית
babico GROWING TOGETHER
אמפטיה
EARLY STARTERS International
דברו איתי
מעוז MAOZ
ראשית Resheet בداية
האקדמית גורדון
הופ! לקידום ילדים שוהים
ועד מנהלות לידה עד שלוש ברשויות המקומיות
החטיבה לפסיכולוגיה התפתחותית
אורנים ORANIM أورانيم
המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך
הפקולטה לחינוך אוניברסיטת בר-אילן
תוכנית הריס למען חינוכות, טוף ומשפחותיהם בישראל
קול הגנים
חותם אחריות לחינוך בישראל

תקציר ההצעה

פוטנציאל ההשקעה בגיל הרך

שלוש השנים הראשונות לחיים הן התקופה הקריטית ביותר להתפתחות האדם. בתקופה זו המוח מגיע לתשעים אחוזים מנפחו.[1] מחקרים רבים מצביעים על כך שחינוך איכותי בגיל הרך הוא אחד הכלים היעילים ביותר לשיפור הישגים לימודיים, בריאות והשתלבות בשוק העבודה.[2] בנוסף, **עבור ילדים מרקע מוחלש השקעה בחינוך בגיל הרך מהווה חלון הזדמנויות בלעדי לצמצום פערים חברתיים.**[3]

למרות החשיבות הרבה של שלב זה, ההשקעה הציבורית בישראל בגילי לידה עד שלוש נמוכה במיוחד. משרד החינוך מקצה לתחום תקציב שהוא פחות מאחוז מתקציבו הכללי של המשרד, אף שקבוצת גיל זו מונה כחמישית מכלל הילדים במערכת החינוך. בהשוואה בינלאומית, ישראל נמצאת בתחתית מדינות ה-OECD בהיקף ההשקעה הציבורית בגיל הרך ומשקיעה פחות מעשירית מהממוצע במדינות המפותחות.[4]

המחקר הבינלאומי עקבי וברור, **כל השקעה בחינוך איכותי בגיל הרך מייצרת תשואה גבוהה לאורך זמן** באמצעות שיפור ההון האנושי, הגדלת השתתפות ההורים בשוק העבודה, העלאת פריון העבודה וצמצום הוצאות ציבוריות בתחומי הרווחה, הבריאות והאכיפה.[5]

לכן, **השקעה בגיל הרך היא לא הוצאה תקציבית נוספת אלא השקעה אסטרטגית בעתידה של מדינת ישראל**, השקעה שמיטיבה עם הילדים, עם המשפחות ועם המשק כולו.

1 Lally, J. R. (2017). *Caring relationships: The heart of early brain development*. *Young Children, 72*(2), 17–21 https://www.jstor.org/stable/90004118

2 National Association for the Education of Young Children. *Principles of child development and learning* https://www.naeyc.org/resources/position-statements/dap/principles

3 UNICEF. (2021). *Where do rich countries stand on childcare* https://www.unicef.org/innocenti/reports/where-do-rich-countries-stand-childcare

4 עיבוד לנתוני ה-OECD, טבלה B2.3 מדו"ח "Education at Glance 2023".

5 UNESCO. (2024). *International Congress on Brain Sciences, Early Childhood Care and Education* https://www.unesco.org/en/articles/international-congress-brain-sciences-early-childhood-care-and-education

World Bank Group (2024) *Early Childhood Development* https://www.naeyc.org/resources/position-statements/early-childhood-program-standards

תיאור הבעיה

בישראל חיים כיום כ־550 אלף פעוטות בגילי לידה עד שלוש - שיעור גבוה של קבוצת גיל זו ביחס למדינות מפותחות אחרות.[6] אך מערכת החינוך לגיל הרך בישראל אינה מספקת את התנאים הנדרשים עבור אותם פעוטות.

אמות מידה נמוכות של איכות: אמות המידה עבור המסגרות לגיל הרך בישראל נמוכות משמעותית מהמקובל במדינות המפותחות. הקבוצות בישראל כפולות בגודלן, כל מחנכת אחראית על מספר כפול של ילדים, והשטח לפעוט נמוך בשליש.[7] כתוצאה מכך, מאות אלפי פעוטות בישראל שוהים כיום במסגרות צפופות מעבר לסביר. בנוסף, יותר מ־200 אלף פעוטות שוהים במסגרות שאינן מפוקחות כלל על ידי המדינה.[8]

משבר מתמשך בכוח האדם: תחום הגיל הרך מתמודד עם מחסור חמור בכוח אדם. אמנם דרישות ההכשרה נמוכות ביחס למקובל בעולם אך תנאי ההעסקה קשים והשכר בתחום נמוך, ובשל כך קיים קושי מתמשך בגיוס ובשימור מחנכות איכותיות.[9]

נגישות כלכלית מוגבלת: בעוד שבמדינות מפותחות המדינה מממנת חלק משמעותי מעלות המסגרות, בישראל רוב העלות ממומנת על ידי ההורים (כ-70%, לעומת כ-25% במדינות המפותחות) ורק חלק קטן מהמשפחות זכאי לסבסוד (כ-20% לעומת כ-38% במדינות המפותחות). במצב זה, משפחות רבות מתקשות להשתלב במסגרות איכותיות וישנה פגיעה בהשתתפות ההורים בשוק העבודה.[10]

היעדר אחריות ציבורית כוללת: במשך שנים האחריות בתחום החינוך לגיל הרך מפוצלת בין גורמים שונים וההשקעה הציבורית נמוכה. כתוצאה מכך נוצרים פערים משמעותיים בין משפחות, בין רשויות ובין סוגי המסגרות.[11]

6 Our World in Data. (2024). Children under age 5
https://ourworldindata.org/grapher/children-under-age-5

7 National Association for the Education of Young Children. NAEYC. Early Childhood Program Standards
https://www.naeyc.org/sites/default/files/globally-shared/downloads/PDFs/accreditation/early-learning/standards_assessment_2019.pdf

8 על פי סקר של עמותת 121 שנעשה בספטמבר 2024.

9 מן, י'. (2025). *משבר הגיל הרך בישראל: תוכנית חירום לשיקום ושיפור שירותי החינוך והטיפול לגילי לידה עד 3*. קרן ברל כצנלסון.
https://berl.org.il/wp-content/uploads/2025/10/%D7%9E%D7%A9%D7%91%D7%A8-%D7%94%D7%92%D7%99%D7%9C-%D7%94%D7%A8%D7%9A-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-2.pdf

10 מן, י'. (2017, אוקטובר). הורים במלכוד: אחריות המדינה לחינוך וטיפול בגיל הרך בישראל. שדולת הנשים בישראל.
https://iwn.org.il/wp-content/uploads/2018/07/150813529075262842a-Yaara-Mann.pdf

11 Gal, J., & Tarabeih, A. (2024). Who Provides Welfare and Education Services? Local Spending on Welfare and Education in Israel. Taub Center for Social Policy Studies in Israel. 1-16
https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2024/02/Local-authority-2024-ENG-1.pdf

בלס, נ'. (2015). *מגמות בהשקעת משאבים בחינוך לפי מעמד חברתי־כלכלי: השקעה ציבורית (ממשלתית ומקומית), השקעה של המגזר השלישי והשקעה של משקי בית*. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
https://education.academy.ac.il/SystemFiles/23038.pdf

Cleveland, G., & Krashinsky, M. (2003). Financing ECEC Services in OECD Countries, pp. 76-81, 92-94.

עיקרי ההצעה לתוכנית לאומית

אנו מציעים תוכנית לאומית מקיפה שתהפוך את החינוך לגילי לידה עד שלוש לחלק בלתי נפרד ממערכת החינוך בישראל. התוכנית מבוססת על עבודת מחקר מקיפה והשוואה לנעשה במדינות המפותחות ונשענת על תפיסה שלפיה המדינה אחראית להבטיח לכל פעוט מסגרת חינוכית איכותית, נגישה ומסובסדת. **התוכנית מציעה שינויים משלימים בשלושה תחומים מרכזיים:**

חינוך איכותי - העלאת אמות המידה של כלל המסגרות כך שיתקרבו למקובל במדינות המפותחות, בהתאם לפירוט להלן.[12]

מספר מקסימלי של פעוטות בקבוצה

גיל (חודשים)	התקן כיום בישראל*	המלצות האקדמיה האמריקאית	הצעתנו
12-6**	20	6	**9**
24-12	24	8	**12**
36-24	30	8	**14**

יחס תקינה

גיל (חודשים)	התקן כיום בישראל*	הממוצע במדינות ה- OECD	הצעתנו
12-6**	1:6	1:4	**1:3**
24-12	1:9	1:5	**1:6**
36-24	1:11	1:6	**1:7**

*החלוקה בחוק כיום מתייחסת לגילי לידה עד 15 חודשים, 15-24 חודשים ו24-36 חודשים.

** בהנחה כי תתקבל הארכת חופשת לידה ב-11 שבועות (בהתאם להצעתנו).

אמות מידה מרכזיות נוספות לחינוך איכותי

תחום	המצב בישראל כיום	הממוצע במדינות ה- OECD	הצעתנו
תקופת הורות בתשלום	15 שבועות	שנה (לא כולל את ארה"ב- ללא זכאות)	**26 שבועות (11 שבועות נוספים בהצמדה לשכר ממוצע)**
הכשרת המחנכות	220 שעות (150 שעות עיוניות ו- 70 מעשיות)	ברוב המדינות, השכלה אקדמית	**השכלה גבוהה למחנכת ראשית. התאמה בין רכישת תואר מדורגת להעלאת שכר והתאמתו לשכר גננות.**
פיקוח	החל מ-7 ילדים	כל מסגרת נדרשת לרישיון	**כל מסגרת החל מ-3 ילדים**
שטח לפעוט במעון	2.2-2.8 מ"ר	3.6 מ"ר (ההמלצות במחקר 5 מ"ר)	**4 מ"ר**

12 תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), תשפ"א-2021. ;
European Commission / EACEA / Eurydice (2025), *Key data on early childhood education and care in Europe – 2025*. Eurydice report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bcce2c3d-d93f-11ef-be2a-01aa75ed71a1/language-en

חינוך מסובסד - הגדלת ההשקעה הציבורית, לצד יצירת מנגנון סבסוד אחיד לעלות המסגרות. מנגנון זה, המבוסס על יכולת כלכלית, יאפשר לכל משפחה לבחור במסגרת איכותית ללא תלות במצבה הכלכלי.

דוגמה: עלות חודשית למעון בהתאם לתוכנית למשפחה של שני ילדים ושני הורים לפי רמת הכנסה

הכנסה חודשית למשק בית	המצב כיום	הצעתנו
6,000 ש"ח	919 ש"ח	281 ש"ח
18,000 ש"ח	1,668 ש"ח	1,125 ש"ח
36,000 ש"ח	-	2,813 ש"ח
54,000 ש"ח ומעלה	-	3,700 ש"ח

חינוך נגיש - הבטחת מקום במסגרת איכותית לכל משפחה המעוניינת בכך באמצעות חלוקת אחריות ברורה בין משרד החינוך לרשויות המקומיות. משרד החינוך יוביל את המדיניות, יקבע אמות מידה ויפקח על יישומן, בעוד שהרשויות המקומיות יהיו אחראיות להבטחת היצע מספק של מסגרות וליישום המדיניות בשטח, בשיתוף פעולה עם מסגרות הסמל והמסגרות הפרטיות. מבנה זה נועד ליצור מערכת מתואמת, יעילה ואחידה.

חלוקת סמכויות בחינוך לגיל הרך

שותפות לאומית להבטחת חינוך איכותי, מסובסד ונגיש לכל פעוט

משרד החינוך		הרשויות המקומיות
הגדרת מדיניות וסטנדרטים קביעת מדיניות ארצית ואמות מידה אחידות לאיכות, כוח אדם, בטיחות ותנאי הפעלה	← →	**רישוי מסגרות** מתן רשיונות למסגרות חינוך לגיל הרך
בקרת איכות ואכיפה על מסגרות פיקוח על מסגרות החינוך, בקרת איכות ואכיפת אמות מידה מחייבות	**שותפות לאומית מקומית**	**רישום פעוטות** רישום פעוטות למעונות מסובסדים וניהול תהליך השיבוץ
אכיפת אמות מידה מחייבות מימון מסגרות וסבסוד שכר לימוד במעונות מסובסדים		**הבטחת היצע מסגרות המתאים לביקוש** תכנון, פיתוח והבטחת היצע מסגרות לכלל הפעוטות ברשות
ליווי, פיקוח ותקצוב הרשויות המקומיות קביעת יעדים, ליווי מצקועי, בקרה ותקצוב פעילות הרשויות	← →	**הקמה והפעלת של מסגרות ציבוריות** הקמה והפעלה של מסגרות ציבוריות כמענה שיורי

מטרה משותפת
כל פעוט, בכל מקום- חינוך איכותי, מסובסד ונגיש

אומדן העלות התקציבית - מימוש ההצעה על כל רכיביה תדרוש תוספת תקציבית של כ-8 מיליארד ₪ בשנה, בהנחה שמספר הפעוטות שייכנסו למסגרות יעמדו על כ-342,000 פעוטות. בנוסף, תידרש תוספת תקציבית של כ-3.7 מיליארד ש"ח להארכת חופשת הלידה ל-26 שבועות. התחשיב שערכנו אינו מתיימר לשקף את העלות המדויקת, אלא להמחיש כי עלות רפורמה במערך החינוך לגיל הרך היא ריאלית ומשתלמת לחברה.

הרכיבים המרכזיים בתוספת התקציבית הנדרשת הם תוספת השכר למחנכות בהתאם להיקף לימודיהן ותוספת עלות הסבסוד למשפחות נוספות (כ-7 מיליארד). להערכתנו, התקצוב לפעוט במסגרת יעמוד על כ-4,000 ₪, בעוד תשלום הורים ממוצע יעמוד על כ-2,000 ₪ לחודש. בנוסף לכך, מתחשיבנו עולה כי כדי להגדיל את השטח לפעוט במסגרת לתקן המוצע ולהבטיח בינוי מספק של מעונות יום, ידרשו כ-5.6 מיליארד ₪ על פני 10 שנים. כ-400 מיליון ₪ יידרשו כל שנה כדי להבטיח הדרכה פדגוגית למחנכות ויצירת מערך תומך ברשויות המקומיות. לבסוף, כ-360 מיליון ₪ בשנה יידרשו לסבסוד המדינה לצורך הכשרת המחנכות במערכת ההשכלה הגבוהה. את הפירוט המלא של העלות התקציבית ניתן לראות בתוכנית המלאה.

התועלת הכלכלית והחברתית של התוכנית

לצורך בחינת השפעות התוכנית ערכה עבורנו חברת נומריקס ניתוח עלות־תועלת, שבחן את התועלות הכלכליות עבור המשק הישראלי. לפי החישוב שנעשה, יישום מלא של התוכנית צפוי להניב **תועלת כלכלית של יותר מ־14 מיליארד ש"ח בשנה**. מדובר בתועלת שנתית מצטברת: האומדן מתייחס לשנתון אחד לאורך חייו, ולכן התועלת הולכת וגדלה ככל ששנתונים נוספים נהנים מהתוכנית. **התועלות צפויות לבוא לידי ביטוי כבר בטווח הקצר בהגדלת השתתפות ההורים בשוק העבודה ובהפחתת הנטל הכלכלי על משפחות**, ובטווח הארוך בשיפור הישגים לימודיים, הגדלת פריון העבודה, צמצום פערים והפחתת הוצאות ציבוריות בתחומי הרווחה, הבריאות והפשיעה.

מדובר באומדן שמרני, המבוסס רק על תועלות שניתן היה לכמת במסגרת המחקר, ואינו כולל השפעות משמעותיות נוספות כגון שיפור רווחת הילדים והמשפחות, איכות החיים והלכידות החברתית. מנגד, אי־יישום התוכנית כרוך בעלות כלכלית משמעותית למשק לאורך זמן.

סיכום וקריאה לפעולה

הצעתנו לתוכנית לאומית מקיפה לחינוך בגיל הרך, המבוססת על מחקר השוואתי וניסיון בינלאומי, היא חזון נדרש לחברה בישראל, ואנו מאמינים כי ניתן ליישמה בתוך עשור. מימושה יחייב יישום הדרגתי ובהתאם לחלוקה לשלבי פעולה ועבודת מעקב והפקת לקחים.

אנו מציעים להקים בהקדם האפשרי צוות בין־משרדי בראשות משרד החינוך, אשר יבחן את ההצעות הקיימות בתחום, יגבש תוכנית לאומית מוסכמת וימליץ על הצעדים הנדרשים ליישומה.

אנו מאמינים שהשקעה בגיל הרך אינה רק השקעה ציבורית ראויה בפעוטות ומשפחותיהם, אלא השקעה אסטרטגית בעתידה של מדינת ישראל.